March 2022 (№21)
Volume 8; Issue 1; Page No. 207-222
ISSN: 2346-7916 (Print)
ISSN: 2587-5043 (Online)



INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW: "LAW AND WORLD" www.lawandworld.ge

https://doi.org/10.36475/8.1.11

Weakening the Logic of Public Authority in the Concept of Administrative Contract by the Existence of Competitive Logic

Ivane Balakhashvili
Eastern European University doctoral student

ARTICLE INFO

Article History:

Received 19.03.2022
Accepted 28.03.2022
Published 31.03.2022

Keywords:

Administrative contract, Public, Services

ABSTRACT

Public activity has undergone a transformation and the integrity of administrative contract law can no longer be based on the traditional notion of administrative contract.

The legal regime of the administrative contract was developed to justify the application of norms different from private law. This connection between the notion of an administrative contract and its specific legal regime explains that questioning the traditional notion of an administrative contract has implications for defining the general theory of administrative contracts. The question arises as to whether we can define the general theory of contracts concluded by administrative bodies.

In the classical notion, the specific regime of administrative contracts is based on the logic of public service. The current legal regime of administrative contracts is based on various grounds. Public service, as the main element of the general theory of administrative contracts, today is competed by different logics that have different purposes: it is contractual logic and competitive logic. The first seeks to make an administrative contract similar to a civil contract. The second goes further: he is not interested in the possible specifics of the legal regime of administrative contracts.

Previously, the selection of a contractor on a competitive basis did not meet the competitive logic, it was intended to spend public money correctly. Today, competitive logic is integrated into the top of the hierarchy of norms. This particular service logic retreats in the face of competitive principles.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნებაში საჯარო უფლებამოსილების ლოგიკის დასუსტება კონკურენციული ლოგიკის არსებობით

ივანე ბალახაშვილი
აღმოსავლეთ ევროპის უნივერსიტეტის დოქტორანტი

საკვანძო სიტყვა: ადმინისტრაციული ხელშეკრულება, საჯარო, მომსახურება

შესავალი

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება კარგავს აქტუალობას და აღარ არის საკმარისი პოზიტიური სამართლის ახსნისათვის ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებულ ხელშეკრულებებთან დაკავშირებით. საჯარო საქმიანობა, ფაქტობრივად, ტრანსფორმირდა და საჯარო სახელშეკრულებო სამართლის მთლიანობა აღარ შეიძლება ეფუძნებოდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ტრადიციულ ცნებას, რაც აღნიშნავს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებულ სამოქალაქო-სამართლებრივ ხელშეკრულებას, რომელსაც საკმარისი კავშირი აქვს საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებასთან.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნება მჭიდროდაა დაკავშირებული მის სამართლებრივ რეჟიმთან. ის შემუშავებული იყო კერძო სამართლისაგან განსხვავებული ნორმების გამოყენების დასაბუთებისათვის. ამრიგად, ეს კავშირი ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნებასა და მის სპეციფიურ სამართლებრივ რეჟიმს შორის ხსნის, რომ ამ ცნების ეჭვქვეშ დაყენებას აქვს შედეგები ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის განსაზღვრებისა და მოქმედების რადიუსისთვის.

ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორია მიუთითებს საჯარო საქმიანობის სპეციფიკაზე, მათ შორის იმ შემთხვევებში, როდესაც ადმინისტრაციული ორგანოები მოქმედებენ სახელშეკრულებო გზით. თუ ვაღიარებთ, რომ აუცილებელია ზოგადი თეორია, წამოიჭრება საკითხი მისი გამოყენების სფეროს შესახებ, რათა განვსაზღვროთ, წარმოადგენს თუ არა ის ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგად თეორიას, ზოგიერთი სპეციალური ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისთვის განკუთვნილ ზოგად თეორიას, ან, პირიქით, ყველა საჯარო ხელშეკრულებაზე გავრცელებად ზოგად თეორიას. ამიტომ, აუცილებელია გამოვიკვლიოთ, ინდუქციური მიდგომის გამოყენებით, შეიძლება თუ არა განვსაზღვროთ ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორია.

კლასიკურ წარმოდგენაში, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სპეციფიკური რეჟიმი დაფუძნებულია საჯარო მომსახურების

ლოგიკაზე. საჯარო მომსახურება განიცდის იგივე ბედს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების მიმართ, რასაც მთლიანი დისციპლინის მიმართ. ის უკვე დიდი ხანია აღარ წარმოადგენს ადმინისტრაციული სამართლის ერთადერთ საფუძველს. ამრიგად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ახლანდელი სამართლებრივი რეჟიმი ეფუძნება სხვადასხვა საფუძველს, რომელთა შედეგები არაა აუცილებელი ემთხვეოდეს იმათ, რომლებიც შეიძლება წარმოიშვას საჯარო მომსახურების, როგორც ერთადერთი ზოგადი ახსნის, გამოყენების შედეგად. ამრიგად, აუცილებელია განვსაზღვროთ, როგორია ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო სამართლის თანამედროვე საფუძვლები იმის გასაგებად, როგორ აყენებენ ისინი ეჭვქვეშ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგად თეორიას.

საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსის მე-2 მუხლის 1-ელი ნაწილის ზ) ქვეპუნქტის თანახმად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არის სამოქალაქო-სამართლებრივი ხელშეკრულება, რომელიც იდება ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ საჯარო უფლებამოსილების განხორციელების მიზნით. საქართველოს სასამართლო პრაქტიკა საჯარო-სამართლებრივი და კერძო-სამართლებრივი ხელშეკრულების გამიჯვნისათვის არსებით მნიშვნელობას ანიჭებს ხელშეკრულების მიზანს, რომელიც არის საჯარო უფლებამოსილების განხორციელება[1]. თუმცა, ქართულ იურიდიულ ლიტარატურაში გაჩნდა კითხვები ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის უნივერსალურობის თაობაზე, *„არსებობს უამრავი ცხოვრებისეული მაგალითი, როდესაც ადამიანი სულაც არ გრძნობს, რომ მისი მოქმედებით, მის მიერ ხელშეკრულების დადებით, თუნდაც კერძო პირთან, იგი საჯარო-სამართლებრივ უფლებამოსილებას ახორციელებს, მას წარმოეშობა საჯარო სამართლის ნორმებით განსაზღვრული უფლებები და მოვალეობები“*[2]. ზოგი ავტორი, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებისა და სამოქალაქო ხელშეკრულების ეფექტიანი გამიჯვნისთვის ახალი თეორიის შემუშავების აუცილებლობაზე საუბრობს[3].

აქ არ ვსაუბრობთ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის ზედაპირულ გადასინჯვაზე. სინამდვილეში, გადასინჯვა უფრო ღრმა უნდა იყოს და უნდა შეეხებოდეს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის საფუძვლებს. მიუხედავად იმისა, რომ საჯარო მომსახურება მუდამ წარმოადგენდა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის ალფა და ომეგას, დღეს ეს ასე აღარ არის. მას კონკურენციას უწევს სხვა საფუძვლები და ის კარგავს თავის მნიშვნელობას. მაშასადამე, გადასინჯვის ასეთ მოძრაობას მნიშვნელოვანი შედეგები აქვს ზოგადი თეორიის ზოგიერთი კლასიკური კომპონენტისთვის.

პირველ რიგში, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის ეჭვქვეშ დაყენება გულისხმობს „საჯარო მომსახურების“ კონკურენტი სხვადასხვა ლოგიკის დადასტურებას, რომლებიც სრულად ცვლიან ზოგად თეორიას.

1. საჯარო მომსახურების კონკურენტი ლოგიკის დასაბუთება

საჯარო მომსახურება გაიგება როგორც მექანიზმი, რომელიც მიმართულია საერთო ინტერესის მოტივით მოთხოვნილებების დაკმაყოფილებაზე[4]. საჯარო მომსახურება თავისი სპეციფიკის ძალით კერძო საქმიანობასთან შედარებით ექვემდებარება განსაკუთრებულ სამართლებრივ რეჟიმს, საჯარო-სამართლებრივ პროცესს. საჯარო მომსახურება, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის მთავარი ელემენტი, რომელიც დიდი ხნის განმავლობაში იდეალიზებული იყო, შეიძლება ითქვას – უძრავიც კი, დღეს აღარ არის პოპულარული. ამის დამადასტურებელია ის, რომ დღეს მას კონკურენციას უწევს სხვადასხვა

1 საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის 18.03.2020 წ. განჩინება საქმეზე #ბს-127 (გ-20).

2 ქარდავა, ე., (2006). ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში. უნივერსალი, 66.

3 კიკილაშვილი, გ., (2016). ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი). დისერტაცია, 69.

4 Stefanova, D., (2020). Le rôle de la notion de service public dans l'organisation du système de santé en droit français. Thèse, 11.

ლოგიკა, რომელთაც სხვადასხვა მიზანი აქვთ: ეს არის, ერთი მხრივ, სახელშეკრულებო ლოგიკა, ხოლო მეორე მხრივ – კონკურენციული ლოგიკა. პირველი ისწრაფვის ადმინისტრაციული ხელშეკრულება გახადოს ბანალური, ჩვეულებრივი, სამოქალაქო ხელშეკრულების მსგავსი, ანუ წაართვას მას ინდივიდუალობა. უპირველეს ყოვლისა, ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ჩაფიქრებული უნდა იყოს როგორც ხელშეკრულება და, მაშასადამე, მხოლოდ გამონაკლისის სახით შეიძლება გამოხატოს თავისი „ადმინისტრაციული ბუნება". მეორე უფრო შორს მიდის: მას არ აინტერესებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სამართლებრივი რეჟიმის შესაძლო სპეციფიკურობები, იქნება ეს პოზიტიური თუ ნეგატიური მნიშვნელობით. კონკურენციული ლოგიკა ფაქტობრივად ვლინდება როგორც უპირატესი ლოგიკა, რომელიც პრევალირებს საჯარო მომსახურების ტრადიციულ ლოგიკაზე და შეიძლება მიგვიყვანოს ამ უკანასკნელის მარტივ უარყოფამდე.

თუმცა, ეს ორი ლოგიკა არ იწვევს ერთი და იგივე სირთულეებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგად თეორიასთან დაკავშირებით. მოცემულ სტატიაში ჩვენ შევჩერდებით კონკურენციულ ლოგიკაზე.

1.1. კონკურენციული ლოგიკა

ისტორიულად, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორია შემუშავებული იყო ადმინისტრაციული ორგანოს მიერ დადებული ზოგიერთი ხელშეკრულების სპეციფიკურობის დასადასტურებლად, კერძო სამართლის სუბიექტების მიერ დადებულ ხელშეკრულებებთან შედარებით. ეს არის დოქტრინული კონსტრუქცია. ამრიგად, ზოგადი თეორიის ამ გამოყენებამ სახელისუფლებო ღონისძიების ზოგიერთი ხედვისთვის მიგვიყვანა იქამდე, რომ კლასიკოსი ავტორები ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებაში მალავდნენ ან ამცირებდნენ სახელშეკრულებო ნაწილს, მეტწილად იმიტომ, რომ *„ადმინისტრაციული ხელშეკრულება არ არის დაბადებული ხელშეკრულებად"*[6].

მიუხედავად ამისა, სახელშეკრულებო ლოგიკა უკვე დიდი ხანია არსებობს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიისადმი მიძღვნილ კვლევებში[6]. ამ მომენტიდან სახელშეკრულებო ლოგიკა აღარ გადასინჯულა. პირიქით, ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები განიხილება, როგორც ნამდვილი ხელშეკრულებები[7]. თუმცა, მიუხედავად იმისა, რომ სახელშეკრულებო ლოგიკა სულ უფრო და უფრო ვითარდება, ნაკლებ სავარაუდოა, რომ მან უპირატესობა მოიპოვოს ადმინისტრაციულ ლოგიკაზე. მაშასადამე, ეს ლოგიკა უნდა დარჩეს მეორეხარისხოვანი.

სახელშეკრულებო ლოგიკის განვითარებას ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების შესრულების რეჟიმში თან ახლავს სხვა ლოგიკის – კონკურენციული ლოგიკის – ინტეგრირება, რომლის შედეგები კიდევ უფრო მნიშვნელოვანია.

კონკურენციული ლოგიკა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის შემუშავებაში არ იყო ძირითადი. თუმცა, აქედან არ უნდა დავასკვნათ, რომ ეს ლოგიკა არ არსებობს ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებული ხელშეკრულებების კანონმდებლობის სათავეებში. კონკურსის საფუძველზე შერჩევის იდეა ჩნდება ძალიან ადრე[8], მაგრამ თავდაპირველად, პროცედურები, რომლებიც მიზნად ისახავდნენ კონტრაჰენტების შერჩევას, არ პასუხობდნენ „კონკურენციულ ლოგიკას": ისინი მიზნად ისახავდნენ მხოლოდ კორექტულად დახარჯულიყო საჯარო ფული. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების თანამედროვე ცნება – განვითარებული XX საუკუნეში – შემუშავებული იყო საჯარო მომსახურებისა და საჯარო ხელისუფლების სპეციფიკური ლოგიკის ირგვლივ[9]. საბოლოო ჯამში, მიზანი რჩებოდა იგივე: ადმინისტრა-

---

5 Gaudemet, Y., (2010). Pour une nouvelle théorie générale du droit des contrats administratifs: mesurer les difficultés d'une entreprise nécessaire. RDP, 12, 313.

6 Salon, G., (1991). Gaston Jèze et la théorie générale des contrats administratifs. Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique, 73-76.

7 Llorens, F., (1981). Contrat d'entreprise et marché de travaux publics (contribution à la comparaison entre contrat de droit privé et contrat administratif). LGDJ, Bibl. droit publ. t. 139.

8 Boulet-Sautel, M., (1999). Le principe d'un contentieux administrative au Conseil du roi. La revue administrative, No. 3, 98-102.

9 Amilhat, M., (2014). La notion de contrat administratif. L'influence du droit de l'Union européenne. Bruylant, 169.

ციული ორგანოების დაცვა და, უფრო ფართო თვალსაზრისით, საჯარო ფინანსების დაცვა[10]. მაშასადამე, კონკურსის საფუძველზე შერჩევა არსებობდა, მაგრამ ის არ ემსახურებოდა კონკურენციულ მიზანს.

საქართველოში კონკურენციული ლოგიკა ადმინისტრაციულ ხელშეკრულებებში საკანონმდებლო წესით განმტკიცდა 2005 წელს „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" კანონის მე-2 მუხლით. ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების ეჭვქვეშ დაყენებას ევროკავშირის სამართლის მიერ ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში შედეგად მოჰყვა ახალი ლოგიკის ინტეგრაცია ადმინისტრაციული ორგანოების მიერ დადებული ხელშეკრულებების სამართალში[11]. მას შემდეგ, ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო სამართალი გაჟღენთილია ორდოლიბერალური ლოგიკით და ცდილობს მაქსიმალურად აირიდოს თავიდან, რომ ადმინისტრაციული ორგანოები დაემსგავსნენ ბაზრის ფუნქციონირებას. ამ ლოგიკამ ძირეულად შეცვალა ეკონომიკური მიზნის მატარებელი ხელშეკრულებების დადების პროცედურები, მაგრამ ახლა ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების შესრულების რეჟიმზე მისი ზემოქმედება კითხვებს იწვევს.

კონკურენციული ლოგიკა ინტეგრირებულია ნორმათა იერარქიის სათავეში სახელმწიფო შესყიდვების ფუნდამენტური პრინციპების მეშვეობით და პირიქით, ეს განსაკუთრებული ადგილი ხსნის, თუ საჯარო მომსახურების ლოგიკა რატომ იხევს უკან კონკურენციული პრინციპების წინაშე. თუმცა ამ უკანდახევას შეიძლება ჰქონდეს თავისი საზღვრები.

1.1.2. სახელმწიფო შესყიდვების ფუნდამენტური პრინციპების მეშვეობით ინტეგრირებული ლოგიკა

ა) ევროპული ფუნდამენტური პრინციპები. „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონის კონკურენციული პრინციპები კიდევ უფრო გააძლიერა საქართველოს ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმებამ 2014 წელს. საჯარო შესყიდვების მომწესრიგებელი ნორმები აღნიშნული შეთანხმების 142-ე მუხლის მიხედვით ვრცელდება *„სამუშაოს, საქონლის მიწოდების და მომსახურების საჯარო ხელშეკრულებებზე, ასევე კომუნალური მომსახურების სექტორში სამუშაოს, საქონლის მიწოდებისა და მომსახურების საჯარო ხელშეკრულებებზე და სამუშაოს და მომსახურების კონცესიებზე"*[12]. სახელმწიფო შესყიდვების ფუნდამენტური პრინციპები, მაგალითად, ფრანგულ სამართალში გამოჩნდა 2001 წელს სახელმწიფო შესყიდვების კოდექსის მიღებასთან ერთად. აღნიშნული კოდექსის პირველი მუხლი პირველად აკანონებდა *„სახელმწიფო შესყიდვების ხელმისაწვდომობის თავისუფლების, კანდიდატებისადმი თანასწორი მიდგომის და პროცედურების გამჭვირვალობის პრინციპებს"*. მაშინ საუბარი იყო Telaustria[13] საქმეზე გადაწყვეტილებაში ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლოს მიერ ფორმულირებული პრინციპების მიღებაზე. ფაქტობრივად, ამ გადაწყვეტილებებში სასამართლო ადასტურებდა, რომ არადისკრიმინაციისა და გამჭვირვალობის პრინციპები, ისევე როგორც პროცედურების მიუკერძოებლობის კონტროლი, ვრცელდებოდა კონცესიურ ხელშეკრულებებზე და ევროპულ შეზღუდვებს დაქვემდებარებულ სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებებზე. მაშასადამე, ეს ნიშნავს, რომ ეს პრინციპები უნდა გამოიყენებოდეს არა მხოლოდ სექტორულ დირექტივებს დაქვემდებარებული ხელშეკრულებების მიმართ. რამდენადაც საფრანგეთის 2001 წლის კოდექსი ვრცელდება მხოლოდ მისი მოქმედების სფეროში შემავალ სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებებზე, ადმინისტრაციულმა და კონსტიტუციურმა სასამართლოებმა დააზუსტეს სახელმწიფო შესყიდვების ცნება, რათა მასთან დაეკავშირებინათ კოდექსის პირველი მუხლის პრინციპები

---

10 Allaire, F., (2009). Dépasser le droit des marchés publics. AJDA, 1696.

11 Amilhat, M., (2014). La notion de contrat administratif. L'influence du droit de l'Union européenne. Bruylant, 171 et s.

12 ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის, 27 ივნისი, 2014, მუხ. 142.

13 Judgment of the court, (7 dec. 2000), in Case C-324/98, Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH

და გაეთვალისწინებინათ ევროკავშირის სასამართლო პრაქტიკა[14].

ბ) სახელმწიფო შესყიდვების კანონში ინტეგრირებული პრინციპები. ევროკავშირთან ასოცირების შესახებ შეთანხმების გავლენით „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ" საქართველოს კანონში ინტეგრირდა კონკურენციული პრინციპები. კერძოდ, მე-2 მუხლის გ) ქვეპუნქტის მიხედვით, კანონის მიზანია „სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას შესყიდვების მონაწილეთა მიმართ პროპორციული, არადისკრიმინაციული მიდგომისა და თანასწორი მოპყრობის უზრუნველყოფა". ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოებიდან, მაგალითად, საფრანგეთის სახელმწიფო შესყიდვების კოდექსი ატარებს ამ ტენდენციას, მიუთითებს რა მე-3 მუხლში, რომ *„მყიდველები და კონცესიის მიმცემი ორგანოები იცავენ კანდიდატებისადმი თანასწორი მიდგომის პრინციპს სახელმწიფო შესყიდვებისას",* ასევე, რომ *„ისინი იყენებენ ხელმისაწვდომობის თავისუფლებისა და პროცედურების გამჭვირვალობის პრინციპებს, მოცემული კოდექსით განსაზღვრული პირობებით".* მაშასადამე, ფუნდამენტური პრინციპები ვრცელდება სახელმწიფო შესყიდვების ყველა ხელშეკრულებაზე და, ასევე, მათ მიღმა[15], ვინაიდან ისინი წარმოადგენს საჯარო ხელშეკრულებების სფეროში ფორმულირებული ევროპული პრინციპების უბრალო გამეორებას[16]. ამრიგად, ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებში ახლა დაშვებულია, რომ ეს პრინციპები ვრცელდება საჯარო სივრცის გამოყენების შეთანხმებებზე Promoimpresa საქმეზე მართლმსაჯულების სასამართლოს სასამართლო პრაქტიკის შესაბამისად[17]. ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულებიდან გამომდინარე, აღნიშნული ლოგიკა ვრცელდება საქართველოზეც. გარდა ამისა, საყურადღებოა, რომ საფრანგეთის საჯარო სამართლის იურიდიული პირების საკუთრების ზოგადი კოდექსის 2122-1-1 მუხლი ახლა ითვალისწინებს ამ პრინციპების გამოყენებას საჯარო სივრცის გამოყენების შეთანხმებებისათვის (მაშინაც კი, თუ მათში არ არის პირდაპირი მითითება მათზე), მაშინ როცა მათი გამოყენება კერძო სივრცის გამოყენების შეთანხმებებისადმი უნდა აღინიშნოს ხელშეკრულებაში[18]. რეალურად, მხოლოდ კონკურენციული სფეროდან გამორიცხული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებები გაურბიან ამ პრინციპების გამოყენებას და, პრაქტიკაში, ისინი ხშირად არ გვხდება.[19]

გ) ქართული სამართლის ტრადიციული ლოგიკის განმსაზღვრელი პრინციპები. მიუხედავად იმისა, რომ ევროკავშირის სამართალი არ ისწრაფვის პირდაპირ ეჭვქვეშ დააყენოს საჯარო მომსახურებისა და საჯარო ხელისუფლების ლოგიკა, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულების ცნების საფუძვლები, ის რჩება ფუნქციურ სამართლად, რომელიც წარმოადგენს ლიბერალური ლოგიკის ნაწილს[20]. იდეა მდგომარეობს იმაში, რომ ხელშეკრულების დადებისას, შეკვეთის მიმცემი ადმინისტრაციული ორგანოები ზემოქმედებენ ბაზარზე: ამიტომ, ევროკავშირის სამართალი აიძულებს მათ გადაიაზრონ სახელმწიფო შესყიდვა ეკონომიკური ეფექტურობის თვალსაზრისით, რათა არ დაუშვან კონკურენციის დარღვევა თავიანთი ჩარევებით. აქ შეიძლება ვიფიქროთ, რომ ევროკავშირის სამართალმა მხოლოდ ხელი შეუწყო კონკურენციის გათვალისწინებას და არ გამოიწვია ამ თვალსაზრისით რაიმე სერიოზული ცვლილება, რამდენადაც ქართული რეგლამენტაცია სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ უკვე უშვებდა ამ კონკურენციის დაცვას. თუმცა, საქართველოში სახელმწიფო შესყიდვების პროცესში ყველაზე დაბალი ფასის სტიმულირება ხდებოდა, ანუ თუ ტექნიკური მხარე დაკმაყოფილდებოდა, გამარჯვებული ხდებოდა ყველაზე დაბალი ფასის წარმდგენი[21]. მაშა-

14 Amilhat, M., (2019). Pour une nouvelle théorie générale des contrats publics. Mémoire, 20.

15 Melleray, F., Noguellou, R., (2019). La codification des règles jurisprudentielles. AJDA, 381

16 Amilhat, M., (2014). La notion de contrat administratif. L'influence du droit de l'Union européenne. Bruylant, 331 et s.

17 Judgment of the court, 14 july 2016, in Case C-458/14 and in Case C-67/15, Promoimpresa.

18 Boul, M., (2019). Une certitude et des doutes sur la sélection des occupants privatifs du domaine privé. DA, comm. 21

19 Amilhat, M., (2019). Pour une nouvelle théorie générale des contrats publics. Mémoire, 21.

20 Guibal, M., (1993). Droit public des contrats et concurrence: le style européen. JCP, I., (3667).

21 საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო.

სადამე, ქართული სამართალი ეყრდნობოდა ინდუსტრიული პოლიტიკის იდეალურ ტიპს, მაშინ როცა ევროკავშირის სამართალი ეყრდნობა კონკურენციის იდეალურ ტიპს[22]. მაშასადამე, მიუხედავად ერთი შეხედვით მსგავსი მიზნებისა, მოხდა ლოგიკის რეალური ცვლილება.

ამრიგად, ქართული კანონმდებლობა, რომელიც გამოიყენება სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში, დღემდეც კი ძირითადად მიმართულია საზოგადოებრივი ფინანსებისა და ინდუსტრიული ინტერესების დაცვაზე, მაშინ როცა ევროკავშირის მიერ ფორმულირებული *„ჯანსაღი კონკურენციის მიზანია ეკონომიკური ეფექტურობა და არა მხოლოდ მეტისმეტად ძვირი შესყიდვებისა და მითვისებების თავიდან ასარიდებლად მძიმე პროცედურის წარმოება".*[23] მაშასადამე, საჯარო სახელშეკრულებო სამართლის ძირითადი მიზანი არის არა საზოგადოებრივი სახსრების დაცვა, არამედ ის, რომ წევრი სახელმწიფოების მეწარმე სუბიექტებს მისცეს საშუალება – სრულად და თავისუფლად განახორციელონ თავიანთი საქმიანობა ევროპულ ბაზარზე. აღნიშნული მიდგომა უნდა გავრცელდეს საქართველოზეც. სწორედ ეს ხსნის, მაგალითად, საფრანგეთში რატომ ხდება, რომ: *„სასამართლო გადაჭრით და ავტორიტეტულად არასოდეს მოერიდა სამეწარმეო სუბიექტების ინტერესებისათვის მიიღოს ყველაზე უფრო ხელსაყრელი ინტერპრეტაცია, რომელიც მოქმედებს შიდა ბაზარზე, ზოგიერთი ადმინისტრაციის პროტექციონისტური პრაქტიკის წინააღმდეგ".*[24] თუ ადრე ითვლებოდა, რომ ფუნდამენტური პრინციპები პირველ რიგში ზემოქმედებს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების დადების ეტაპზე, ახლა თვალნათელია, რომ ისინი ზემოქმედებს ხელშეკრულებების შესრულების ეტაპზეც. რასაკვირველია, ეს ხდება მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ხელშეკრულების შესრულება ეჭვქვეშ აყენებს ხელშეკრულების დადების დროს უზრუნველყოფილი პრინციპების დაცვას, მაგრამ ამას მივყავართ იქამდე, რომ ეჭვქვეშ დგება ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგადი თეორიის ზოგიერთი არსებითი წესის შინაარსი ან მოქმედების რადიუსი[25].

კონკურენციული ლოგიკის დანერგვით, ადმინისტრაციული ხელშეკრულების მთავარი მიზანი აღარ არის საჯარო მომსახურება და მისი სათანადო განხორციელება. ეს წინსვლა აიხსნება სახელმწიფო შესყიდვების ფუნდამენტური პრინციპების ევროპული განზომილებით: ევროკავშირის წევრ სახელმწიფოებს, მათ შორის საქართველოს, როგორც ევროკავშირთან ასოცირების ხელშეკრულების მონაწილეს, არ შეუძლია გამოიყენოს საჯარო მომსახურება კონკურენციული ნორმების დარღვევისათვის, რომლებიც თანაბრად გამოიყენება მათი ყველა პარტნიორისადმი. საწინააღმდეგო გადაწყვეტილება დააბრკოლებს შიდა ბაზრის ეფექტურ განვითარებას, ამასთან, არ უნდა დაგვავიწყდეს, რომ ფუნდამენტური პრინციპები დაფუძნებულია თავისუფალ მიმოსვლასთან დაკავშირებულ ევროპული ხელშეკრულებების დებულებებზე[26]. ამრიგად, კონკურენციასა და გამჭვირვალობაზე ზრუნვამ მიგვიყვანა იქამდე, რომ, როგორც წესი, ყველაზე უფრო ეფექტიანად გამოიყენება საჯარო ფინანსები.

მეტისმეტად ძლიერი კონკურენციული ლოგიკის ასეთი ჩარევა გარდაუვლად აყენებს საჯარო მომსახურების, როგორც ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სამართლებრივი რეჟიმის საფუძვლის, მუდმივობის საკითხს.

1.1.3. სადავო და საეჭვო ლოგიკა

როდესაც ხელშეკრულება ხვდება ევროპული კონკურენციული ლოგიკის მოქმედების სფეროში, ეს ლოგიკა ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო სამართლის კლასიკურ წესებსა და პრინციპებზე მაღლა დგება. ხელშეკრულების ცალმხრივი ცვლილების უფ-

2013. საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა. 29

22 Dumez, H. Jeunemaître, A., (1992). L'Etat et le marché en Europe. Vers un Etat de droit économique? Revue française de science politique, N 2, 263-274.

23 Kalflèche, G., (2007). Secteur public et concurrence: la convergence des droits, A propos des droits de la concurrence et de la commande publique. AJDA, 2420

24 Ruiz-Jarabo Colomer, D., (2006). L'engagement contractuel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. En Contrats publics. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 370.

25 Amilhat, M., (2019). Pour une nouvelle théorie générale des contrats publics. Mémoire, 22.

26 Richer, L., (2009). L'Europe des marchés publics. Marchés publics et concessions en droit communautaire, LGDJ, 9 et s.

ლებამოსილება, გაუთვალისწინებელი გარემოებების თეორია და გაუთვალისწინებელი ტექნიკური სირთულეების თეორია ექვემდებარება ღრმა ზემოქმედებას – აღარ ვსაუბრობთ იმაზე, რომ დგება ექვქვეშ (როდესაც თამაშში შედიან კონკურენციის წესები).[27] ეს წესები უმთავრესად გამოიხატება სახელმწიფო შესყიდვების ფუნდამენტური პრინციპებისა და სახელმწიფო ასიგნებების რეჟიმის მეშვეობით.

ა) ნორმათა იერარქიაზე დაფუძნებული პრიმატი. იურიდიული თვალსაზრისით ეს გადაწყვეტილება შეიძლება მარტივად გავიგოთ. ნამდვილად, ფუნდამენტური პრინციპები განმტკიცებულია კონსტიტუციაში და გამომდინარეობენ ევროპული პრინციპებიდან. ანალოგიურად, სახელმწიფო ასიგნებების კანონმდებლობა ასევე დაფუძნებულია ევროპულ ნორმებზე, რომლებიც უნდა იქნას გამოყენებული ევროკავშირის ქვეყნების სამართალში. მაშასადამე, პრიმატის პრინციპი ხსნის, ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების სამართლისა და ქართული სამართლის ტრადიციული ნორმები რატომ ქრებიან მაშინაც კი, თუ ეს ნორმები დაფუძნებულია საჯარო მომსახურებაზე. საჯარო მომსახურების უწყვეტობის პრინციპის კონსტიტუციური ძალა ამას არ ცვლის. მიუხედავად ამისა, არ უნდა ჩავთვალოთ, რომ კონკურენციული ლოგიკა არ შეიძლება მოექცეს გარკვეულ ჩარჩოებში.

ბ) პრიმატი, რომელსაც შეიძლება ჰქონდეს თავისი საზღვრები. საზღვრების არსებობა, რომელიც შეაკავებს თავისუფალ კონკურენციას, არ არის უბრალოდ ფიქცია. ევროპულმა ორგანოებმა, რომლებიც თავდაპირველად ხალისით არ შეხვედრიან იდეას იმის შესახებ, რომ სხვა მოსაზრებებმა შეიძლება შეზღუდოს კონკურენცია, შეცვალეს თავიანთი პოზიცია[28]. დიდი ხნის განმავლობაში, კონკურენციული ლოგიკა ნეიტრალურს ხდიდა *„სახელმწიფო შესყიდვების რეგულირების მატრიცულ პრინციპს“.*[29] ევროპული ინსტიტუციები, წარმოდგენილი მართლმსაჯულების სასამართლოთი, თვლიდნენ, რომ *„საჯარო დანახარჯი, რომელიც ხორციელდება ხელშეკრულებასთან დაკავშირებით, არ უნდა იყოს სხვა რაღაცის ინსტრუმენტი, გარდა საუკეთესო ფასად საუკეთესო შესყიდვის განხორციელების“.*[30] თუმცა, თანდათანობით, წარმოიშვა იდეა, რომლის მიხედვითაც *„სახელმწიფო შესყიდვა არის ადმინისტრაციული ორგანოს გადაწყვეტილება, ე.ი., სულ მცირე გარეგნულად, პოლიტიკური გადაწყვეტილება“.*[31] ზოგიერთმა აქტორმა, პოლიტიკურმა თუ სოციალურმა გაერთიანებებმა, გამოააშკარავეს სოციალური და ეკოლოგიური მოსაზრებების გათვალისწინების არარსებობა და კონკურენციის აბსოლუტური პრიმატი ევროკავშირის 2004 წლის დირექტივების მიღებისას[32].

ეს სიტუაცია შეიცვალა 2014 წლის დირექტივებთან ერთად, რომელთა შესაბამისადაც მდგრადი სახელმწიფო შესყიდვები გახდა ერთ-ერთი ძირითადი მიზანი შემკვეთებისათვის. სოციალური და ეკოლოგიური მოსაზრებები მოხსენიებულია „სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების შესახებ“ დირექტივის პირველივე აბზაცებში, რომელიც მათ განიხილავს როგორც „საზოგადოების საერთო მიზნებს“. ის ასევე აკონკრეტებს, რომ ამ ხელშეკრულებებმა უნდა ითამაშონ *„არსებითი როლი ..., როგორც ერთ-ერთმა საბაზრო ინსტრუმენტმა, რომელიც გამოყენებული იქნება ინტელექტუალური, მყარი და ინკლუზიური ზრდის მისაღწევად, რომელიც ამასთან ერთად უზრუნველყოფს ფასისა და ხარისხის საუკეთესო თანაფარდობას“.*[33] ევროპული კომისია 2017 წლის ოქტომბრის ანგარიშში აღნიშნავს, რომ სახელმწიფო შესყიდვები არის ბერკეტი სახელმწიფო ხელისუფლების ორგანოებისათვის, რათა *„შეიტანონ წვლილი უფრო ინოვაციური, მყარი, ინკლუზიური და*

27 Amilhat, M., (2019). Pour une nouvelle théorie générale des contrats publics. Mémoire, 23.

28 Richer, L., (2015). La concurrence concurrencée: à propos de la directive 2014/24 du 26 février 2014. Contrats-Marchés publ, étude 2.

29 Emorine, A., (2016). Nouvelle commande publique et environnement. L'écoresponsabilité gagne du terrain. Cahiers de droit de l'entreprise N 6, Novembre, dossier 48.

30 Piveteau, D., (2002). L'illégalité du critère du „mieux-disant social“ dans les marchés publics. Concl. Sous CE, 25 juill. 2001, AJDA, 46.

31 Boulouis, N., (2014). Le contrat public au service des politiques de développement durable: limites et perspectives. RFDA, 617.

32 Dor, M., (2013). Sur le débat actuel autour du projet de directive sur les marchés publics. 7-25.

33 Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement.

კონკურენტუნარიანი ეკონომიკის შექმნაში“.[34] მაშასადამე, ევროკავშირის სამართალი აღიარებს, რომ კონკურენცია აღარ წარმოადგენს ერთადერთ გასაღებს საჯარო ხელშეკრულებებისადმი.

თუმცა, ეს ევოლუცია არ უნდა განვმარტოთ მეტისმეტად ფართოდ. ეს სიმართლეა, რომ *„ეკოლოგიური და სოციალური მიზნები აღარ არის მეორეხარისხოვანი და შეადგენენ სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ კანონმდებლობის, ისევე როგორც შიდა ბაზრის გახსნის მიზნების ნაწილს“.*[35] მაგრამ არ უნდა დავივიწყოთ, რომ ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლომ *„მრავალგზის განაცხადა, რომ სახელმწიფო შესყიდვების ხელშეკრულებების სფეროში ევროკავშირის ნორმების მთავარი მიზანია მომსახურებების თავისუფალი ბრუნვა და კონკურენციის გახსნა რაც შეიძლება ფართოდ, ყველა წევრ სახელმწიფოში“.*[36] ამიტომ, სოციალური და ეკოლოგიური მოსაზრებებისთვის მინიჭებული ადგილი, მხოლოდ მეორე რიგში გადაწევს კონკურენციისათვის ღიაობის მიზანს, ისე რომ მას ეჭვქვეშ არ აყენებს. თუმცა, ღიად რჩება საკითხი ახალი შეზღუდვების მასშტაბების შესახებ, რომლებიც დადგენილია კონკურენციული ლოგიკის მიმართ. ფაქტობრივად, აუცილებელია აღიარებულ მიზნებს შორის არჩევა ან იერარქიის დადგენა. ახალი ნორმატიული ტექსტები უარს არ ამბობენ ამ ლოგიკაზე. კონკურენციული პრინციპების დაცვის შესახებ საუბარია სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ დირექტივის პირველ პრეამბულაში, ხოლო სახელმწიფო შესყიდვების ფუნდამენტური პრინციპები ჩართულია „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის მე-2 მუხლში. მაშასადამე, სოციალური და ეკოლოგიური მოსაზრებები საშუალებას გვაძლევს მხოლოდ შევზღუდოთ კონკურენციული ლოგიკა.

ანალოგიურად, ევროკავშირის მართლმსაჯულების სასამართლო აღიარებს, რომ საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვასთან დაკავშირებული მოტივები ამართლებს წინააღმდეგობებს თავისუფალი ბრუნვისათვის ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ ხელშეკრულების 36-ე მუხლის საფუძველზე[37]. თუმცა, სასამართლო განიხილავს სახელმწიფოს ღონისძიებების პროპორციულობას, რათა განსაზღვროს, ნამდვილად აღწევს თუ არა წინააღმდეგობები საზოგადოებრივი ჯანმრთელობის დაცვის მიზანს. ეს ხსნის, Medisanus საქმეზე გადაწყვეტილებაში[38] სასამართლომ რატომ უარყო სლოვაკეთის მთავრობის მიერ წამოყენებული საზოგადოებრივი ჯანდაცვის მოტივი. სოციალურ და ეკოლოგიურ მოსაზრებებზე მეტად საზოგადოებრივი ჯანდაცვა წარმოადგენს პოტენციურ წინააღმდეგობას კონკურენციული ლოგიკისთვის.

გ) ახალი შეზღუდვების შესაძლებლობა. თუმცა, მაშინაც კი თუ კონკურენციული ლოგიკა რჩება დომინირებადი, ახალი მიზნების მიღება ხსნის ახალ პერსპექტივებს. როგორც სოციალური და ეკოლოგიური მოსაზრებების შემთხვევაში, საჯარო ხელშეკრულებების სფეროში საჯარო მომსახურების გათვალისწინებამ შეიძლება საშუალება მოგვცეს კონკურენციის მოთხოვნების შემსუბუქების. პრიმატის პრინციპთან წინააღმდეგობაში რომ არ მოვიდეთ, საჭიროა საჯარო მომსახურების გათვალისწინება მოხდეს ევროპულ დონეზე. ამასთან დაკავშირებით წარმოიშობა ორი სირთულე. პირველი მდგომარეობს თვით საჯარო მომსახურების ცნებაში, რამდენადაც ის შეადგენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების შესრულების რეჟიმის მნიშვნელოვანი ნაწილის საფუძველს. თუმცა, ამ ცნების რეალური ექვივალენტი ევროპულ დონეზე არ არსებობს, ვინაიდან „საჯარო მომსახურების“ ქართული ცნება დაფუძნებულია სპეციფიკურ მიდგომაზე, რაც გამოიხატება საჯარო უფლებამოსილების განხორციელებაში. თუმცა, ევროკავშირის სამართალთან შეუსაბამობა არ არის ისეთი მნიშვნელოვანი, როგორადაც ეს შეიძლება ერთი შეხედვით

34 European Commission, Communication of 3 October 2017 to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Making public procurement work for Europe, COM 2017 572 final.

35 Richer, L., (2015). La concurrence concurrencée: à propos de la directive 2014/24 du 26 février 2014. Contrats-Marchés publ, étude 2.

36 *იქვე.*

37 De Grove-Valdeyron, N. 2018. Droit européen de la santé. LGDJ.

38 Judgment of the court, 8 June 2017, in Case C-296/15, Medisanus.

ჩანდეს. ფაქტობრივად, ევროკავშირი აღიარებს სპეციფიკური მომსახურებების არსებობას საკუთარი ცნებების მეშვეობით, საუბარია საერთო ინტერესის მომსახურების ცნებაზე, საერთო ეკონომიკური ინტერესის მომსახურების ცნებაზე ან საერთო ინტერესის არაეკონომიკური მომსახურების ცნებაზე, ან ასევე საყოველთაო მომსახურების ცნებაზე. რასაკვირველია ეს ცნებები ეყრდნობიან „საჯარო მომსახურების ამოცანების წმინდა მატერიალურ კონცეფციას“[39], მაგრამ ეს ცნებები არ უარყოფენ კონკრეტული მომსახურებების არსებობას, რომელთა აღიარება ევროკავშირის წევრი სახელმწიფოების დისკრეციას წარმოადგენს.

ამრიგად, საჯარო ხელშეკრულებების სფეროში, ზემოთ ხსენებული ევროპული ცნებების გამოყენება ჩანს შესაძლებელი იმისათვის, რომ დავადგინოთ ახალი საზღვრები კონკურენციული ლოგიკისათვის. მაშასადამე, ეს საზღვრები შეიძლება დაეფუძნოს ქართული ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების სამართლებრივ რეჟიმს და ჩავრთოთ განსაზღვრული წესები, რომელიც განპირობებულია საჯარო მომსახურებით. ასეთი გადაწყვეტილება საშუალებას მოგვცემდა, ხაზი გაგვესვა ევროპულ დონეზე საჯარო მომსახურების ხელშეკრულებების სპეციფიკისთვის. ვინაიდან საჯარო ხელშეკრულებების სამართლებრივი რეჟიმი ძლიერ განსხვავდება ევროკავშირის წევრ სხვადასხვა სახელმწიფოში, ხელშეკრულების შესრულების კონკრეტული წესების განმტკიცების შესახებ შეთანხმება, როდესაც საჯარო ხელშეკრულება მოიცავს მომსახურებების განსაზღვრულ კატეგორიას, ჩანს რთულად მისაღწევი. თუმცა, სოციალური და ეკოლოგიური მოსაზრებების ჩართვა საჯარო ხელშეკრულებების შესახებ კანონმდებლობაში იძლევა იმედს ასევე სხვა მოსაზრებების ჩართვის შესაძლებლობაზე, განსაკუთრებით თუ ისინი დაფუძნებულია ევროპულ დონეზე უკვე არსებულ ცნებებზე. გარდა ამისა, სექტორული დირექტივები საშუალებას გვაძლევს გამოვიყენოთ შესყიდვების გამარტივებული რეჟიმი ხელშეკრულებებისათვის, რომლებიც შეეხებიან „სოციალურ მომსახურებებს ან სხვა სპეციფიკურ მომსახურებებს“, და მათი მოქმედების სფეროდან გამორიცხავენ მომსახურებების გაწევის შესახებ ზოგიერთ ხელშეკრულებას[40]. ხელშეკრულებების დასადებად თუ არსებობს ასეთი წესები, მაშინ არაფერი უშლის ხელს იმას, რომ „საჯარო მომსახურების“ მიზანმა ან ზოგიერთი ხელშეკრულების საერთო ინტერესმა გაამართლოს ხელშეკრულების შესრულების სპეციალური წესების გამოყენება.

დასკვნა

კონკურენციული ლოგიკა ეწინააღმდეგება საჯარო მომსახურების ტრადიციულ ლოგიკას. ამ ცვლილებებს შეიძლება არ ჰქონოდა არავითარი მნიშვნელობა ადმინისტრაციული სახელშეკრულებო სამართლისთვის, ტრადიციული ლოგიკა რომ არ ყოფილიყო ზოგადი თეორიის საფუძველი. კონკურენციული ლოგიკის განვითარება ipso facto არ აყენებს ეჭვქვეშ ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგად თეორიას, მაგრამ ხელს უწყობს მის დასუსტებას. ამრიგად, მეტად, ვიდრე თავად ზოგადი თეორია, სწორედ საჯარო მომსახურება ჩანს სადავო, როგორც გამოსაყენებელი სამართლებრივი რეჟიმის ეფექტური საფუძველი. ზოგადი თეორიის გამოყენება სულ უფრო და უფრო ხორციელდება საჯარო მომსახურების რეალური როლის გარეშე.

ამრიგად, საჯარო მომსახურება არ განიცდის ბოლომდე რღვევას ზოგადი თეორიის გამოყენებისას. ის აღარ გამოიყენება მთლიანობაში ამ თეორიის განმარტებისა და დასაბუთებისათვის, მაგრამ ყოველთვის თამაშობს როლს მის გამოყენებაში, როგორც „ხელშეკრულების განუყოფელი ფუნქცია“. თუმცა, საჯარო მომსახურების ეს შენარჩუნება ზოგად თეორიაში არის მხოლოდ ნაწილობრივი. ხელშეკრულების საჯარო მომსახურებასთან კავშირის რღვევა რჩება რეალობა, რომელიც კონკურენტ კონკურენციულ ლოგიკასთან ერთად, ძლიერ ზეგავლენას ახდენს ადმინისტრაციული ხელშეკრულებების ზოგად თეორიაზე.

---

39 Lombard, M., (2014). L'impact du droit de l'Union européenne sur le service public. En J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, E. Chevalier (dir.), Traité de droit administratif européen, Bruylant, coll. Administrative law/Droit administratif, 2e éd. 1180.

40 ევროკავშირის 2014/24 დირექტივის მე-10 მუხლი.

ბიბლიოგრაფია:

1. საქართველოს კანონი „საქართველოს ზოგადი ადმინისტრაციული კოდექსი“
2. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“
3. ასოცირების შესახებ შეთანხმება ერთის მხრივ, საქართველოსა და მეორეს მხრივ, ევროკავშირს და ევროპის ატომური ენერგიის გაერთიანებას და მათ წევრ სახელმწიფოებს შორის
4. ევროკავშირის 2014/24 დირექტივა
5. საქართველოს უზენაესი სასამართლოს ადმინისტრაციულ საქმეთა პალატის განჩინება საქმეზე #ბს-127 (გ-20)
6. ქარდავა, ე., (2006). ადმინისტრაციული ხელშეკრულება ქართულ და გერმანულ სამართალში. უნივერსალი
7. კიკილაშვილი, გ., (2016). ადმინისტრაციული და სამოქალაქო ხელშეკრულების გამიჯვნის საპროცესო სამართლებრივი ფუნქცია (შედარებითსამართლებრივი ანალიზი). დისერტაცია
8. საერთაშორისო გამჭვირვალობა – საქართველო, (2013). საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა
9. Stefanova, D., (2020). Le rôle de la notion de service public dans l'organisation du système de santé en droit français. Thèse
10. Gaudemet, Y., (2010). Pour une nouvelle théorie générale du droit des contrats administratifs: mesurer les difficultés d'une entreprise nécessaire. RDP, 12
11. Salon, G., (1991). Gaston Jèze et la théorie générale des contrats administratifs. Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique
12. Llorens, F., (1981). Contrat d'entreprise et marché de travaux publics (contribution à la comparaison entre contrat de droit privé et contrat administratif). LGDJ, Bibl. droit publ. T. 139
13. Boulet-Sautel, M., (1999). Le principe d'un contentieux administrative au Conseil du roi. La revue administrative, No. 3
14. Amilhat, M., (2014). La notion de contrat administratif. L'influence du droit de l'Union européenne. Bruylant
15. Allaire, F., (2009). Dépasser le droit des marchés publics. AJDA
16. Amilhat, M., (2019). Pour une nouvelle théorie générale des contrats publics. Mémoire
17. Melleray, F. Noguellou, R., (2019). La codification des règles jurisprudentielles. AJDA
18. Boul, M., (2019). Une certitude et des doutes sur

BIBLIOGRAPHY:

1. Law of Georgia "General Administrative Code of Georgia" (in Georgian)
2. Law of Georgia "on State Procurement" (in Georgian)
3. Georgia-EU Association Agreement (in Georgian)
4. EU Directive 2014/24 (in Georgian)
5. Judgment of the Administrative Cases Chamber of the Supreme Court of Georgia on the case #BS-127 (G-20) (in Georgian)
6. Kardava, E., (2006). Administrative agreement in Georgian and German law. Universali (in Georgian)
7. Kikilashvili, G., (2016). Procedural legal function of the separation of administrative and civil contract. Dissertation (in Georgian)
8. Transparency International Georgia., (2013). Georgian Public Procurement System (in Georgian)
9. Stefanova, D., (2020). The role of the concept of public service in the organization of the health system in French law. Dissertation (in French)
10. Gaudemet, Y., (2010). For a new general theory of administrative contract law: measuring the difficulties of a necessary undertaking. RDP, 12 (in French)
11. Salon, G., (1991). Gaston Jèze and the general theory of administrative contracts. Journal of the History of Law Schools and Legal Science (in French)
12. Llorens, F., (1981). Contract of enterprise and public works contract (contribution to the comparison between private law contract and administrative contract). LGDJ, Bibl. publ law. t. 139 (in French)
13. Boulet-Sautel, M., (1999). The principle of administrative litigation in the King's Council. The administrative review, No. 3 (in French)
14. Amilhat, M., (2014). The concept of administrative contract. The influence of European Union law. Bruylant (in French)
15. Allaire, F., (2009). Going beyond public procurement law. AJDA (in French)
16. Amilhat, M., (2019). For a new general theory of public contracts. Memoir (in French)
17. Melleray, F. Noguellou, R., (2019). The codification of jurisprudential rules. AJDA (in French)
18. Boul, M., (2019). Certainty and doubts about the selection of private occupants of the private domain. DA, comm. 21 (in French)
19. Guibal, M., (1993). Public contract law and competition: the European style. JCP, I (in French)

la sélection des occupants privatifs du domaine privé. DA, comm. 21
19. Guibal, M., (1993). Droit public des contrats et concurrence : le style européen. JCP, I
20. Dumez, H. Jeunemaître, A., (1992). L'Etat et le marché en Europe. Vers un Etat de droit économique ? Revue française de science politique, N 2
21. Kalflèche, G., (2007). Secteur public et concurrence: la convergence des droits, A propos des droits de la concurrence et de la commande publique. AJDA
22. Ruiz-Jarabo Colomer, D., (2006). L'engagement contractuel dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. En Contrats publics. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Guibal, Presses de la Faculté de droit de Montpellier
23. Richer, L., (2009). L'Europe des marchés publics. Marchés publics et concessions en droit communautaire, LGDJ
24. Richer, L., (2015). La concurrence concurrencée : à propos de la directive 2014/24 du 26 février 2014. Contrats-Marchés publ, étude 2
25. Emorine, A., (2016). Nouvelle commande publique et environnement. L'écoresponsabilité gagne du terrain. Cahiers de droit de l'entreprise N 6, Novembre, dossier 48
26. Piveteau, D., (2002). L'illégalité du critère du „mieux-disant social" dans les marchés publics. Concl. Sous CE, 25 juill., (2001), AJDA
27. Boulouis, N., (2014). Le contrat public au service des politiques de développement durable : limites et perspectives. RFDA
28. Dor, M., (2013). Sur le débat actuel autour du projet de directive sur les marchés publics
29. De Grove-Valdeyron, N., (2018). Droit européen de la santé. LGDJ
30. Lombard, M., (2014). L'impact du droit de l'Union européenne sur le service public. En J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, E. Chevalier (dir.), Traité de droit administratif européen, Bruylant, coll. Administrative law/Droit dministrative, 2e éd
31. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement
32. European Commission, Communication of 3 October 2017 to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Making public procurement work for Europe, COM 2017 572 final
33. Judgment of the court, 7 dec., (2000), in Case C-324/98, Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH
34. Judgment of the court, 14 july 2016, in Case C-458/14 and in Case C-67/15, Promoimpresa
35. Judgment of the court, 8 June 2017, in Case C-296/15, Medisanus.

20. Dumez, H. Jeunemaître, A., (1992). The state and the market in Europe. Towards a State of Economic Law? French Journal of Political Science N 2 (in French)
21. Kalflèche, G., (2007). Public sector and competition: the convergence of rights, About competition law and public procurement. AJDA (in French)
22. Ruiz-Jarabo Colomer, D., (2006). The contractual commitment in the case law of the Court of Justice of the European Communities. In Contrats publics. Mixes in honor of Professor Michel Guibal, Press of the Faculty of Law of Montpellier (in French)
23. Richer, L., (2009). The Europe of public procurement. Public procurement and concessions in Community law, LGDJ (in French)
24. Richer, L., (2015). Competing competition: about the directive 2014/24 of 26 February 2014. Contracts-Public Procurement, study 2 (in French)
25. Emorine, A., (2016). New public procurement and the environment. Eco-responsibility is gaining ground. Company Law Notebooks N 6, November, file 48 (in French)
26. Piveteau, D., (2002). The illegality of the criterion of the "best social bidder" in public contracts. Conclusion under CE, 25 July 2001, AJDA (in French)
27. Boulouis, N., (2014). The public contract at the service of sustainable development policies: limits and perspectives. RFDA (in French)
28. Dor, M., (2013). On the current debate on the draft directive on public procurement (in French)
29. De Grove-Valdeyron, N., (2018). European health law. LGDJ (in French)
30. Lombard, M., (2014). The impact of European Union law on public services. In J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, E. Chevalier, Treaty on European Administrative Law, coll. Administrative law, 2nd ed. (in French)
31. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement
32. European Commission, Communication of 3 October 2017 to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Making public procurement work for Europe, COM 2017 572 final
33. Judgment of the court, 7 dec., (2000), in Case C-324/98, Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH
34. Judgment of the court, 14 july 2016, in Case C-458/14 and in Case C-67/15, Promoimpresa
35. Judgment of the court, 8 June 2017, in Case C-296/15, Medisanus.

NOTES:

1. Judgment of the Administrative Cases Chamber of the Supreme Court of Georgia on the case #BS-127 (G-20)
2. Kardava, E., (2006). Administrative agreement in Georgian and German law. Universali, 66
3. Kikilashvili, G., (2016). Procedural legal function of the separation of administrative and civil contract. Dissertation, 69
4. Stefanova, D., (2020). The role of the concept of public service in the organization of the health system in French law. Dissertation, 11
5. Gaudemet, Y., (2010). For a new general theory of administrative contract law: measuring the difficulties of a necessary undertaking. RDP, 12, 313
6. Salon, G., (1991). Gaston Jèze and the general theory of administrative contracts. Journal of the History of Law Schools and Legal Science, 73-76
7. Llorens, F., (1981). Contract of enterprise and public works contract (contribution to the comparison between private law contract and administrative contract). LGDJ, Bibl. publ law. t. 139
8. Boulet-Sautel, M., (1999). The principle of administrative litigation in the King's Council. The administrative review, No. 3, 98-102
9. Amilhat, M., (2014). The concept of administrative contract. The influence of European Union law. Bruylant, 169
10. Allaire, F., (2009). Going beyond public procurement law. AJDA, 1696 (in French)
11. Amilhat, M., (2014). The concept of administrative contract. The influence of European Union law. Bruylant, 171 and n.
12. Georgia-EU Association Agreement, article 142
13. Judgment of the court, 7 dec., (2000), in Case C-324/98, Telaustria Verlags GmbH, Telefonadress GmbH
14. Amilhat, M., (2019). For a new general theory of public contracts. Memoir, 20
15. Melleray, F. Noguellou, R., (2019). The codification of jurisprudential rules. AJDA, 381
16. Amilhat, M., (2014). The concept of administrative contract. The influence of European Union law. Bruylant, 331 and n.
17. Judgment of the court, 14 july 2016, in Case C-458/14 and in Case C-67/15, Promoimpresa
18. Boul, M., (2019). Certainty and doubts about the selection of private occupants of the private domain. DA, comm. 21
19. Amilhat, M., (2019). For a new general theory of public contracts. Memoir, 21
20. Guibal, M., (1993). Public contract law and competition: the European style. JCP, I, 3667
21. Transparency International Georgia., (2013). Georgian Public Procurement System, 29
22. Dumez, H. Jeunemaître, A., (1992). The state and the market in Europe. Towards a State of Economic Law? French Journal of Political Science N 2, 263-274
23. Kalflèche, G., (2007). Public sector and competition: the convergence of rights, About competition law and public procurement. AJDA, 2420
24. Ruiz-Jarabo Colomer, D., (2006). The contractual commitment in the case law of the Court of Justice of the European Communities. In Contrats publics. Mixes in honor of Professor Michel Guibal, Press of the Faculty of Law of Montpellier, 370
25. Amilhat, M., (2019). For a new general theory of public contracts. Memoir, 22
26. Richer, L., (2009). The Europe of public procurement. Public procurement and concessions in Community law, LGDJ, 9 and n.
27. Amilhat, M., (2019). For a new general theory of public contracts. Memoir, 23
28. Richer, L., (2015). Competing competition: about the directive 2014/24 of 26 February 2014. Contracts-Public Procurement, study 2

29. Emorine, A., (2016). New public procurement and the environment. Eco-responsibility is gaining ground. Company Law Notebooks N 6, November, file 48
30. Piveteau, D., (2002). The illegality of the criterion of the "best social bidder" in public contracts. Conclusion under CE, 25 July 2001, AJDA, 46
31. Boulouis, N., (2014). The public contract at the service of sustainable development policies: limits and perspectives. RFDA, 617
32. Dor, M., (2013). On the current debate on the draft directive on public procurement, 7-25
33. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement
34. European Commission, Communication of 3 October 2017 to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Making public procurement work for Europe, COM 2017 572 final
35. Richer, L., (2015). Competing competition: about the directive 2014/24 of 26 February 2014. Contracts-Public Procurement, study 2
36. Ibid
37. De Grove-Valdeyron, N., (2018). European health law. LGDJ
38. Judgment of the court, 8 June 2017, in Case C-296/15, Medisanus.
39. Lombard, M., (2014). The impact of European Union law on public services. In J.-B. Auby, J. Dutheil de la Rochère, E. Chevalier, Treaty on European Administrative Law, coll. Administrative law, 2nd ed., (1180)
40. EU Directive 2014/24, article 10.